

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO PROCURADORES PF-UFES

PARECER n.635/2019/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.050488/2019-55

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO - UFES

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: LICENÇA-CAPACITAÇÃO. DECRETO Nº 9.991/2019

Senhor Pró-Reitor de Gestão de Pessoas:

- 1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise do requerimento de Licença-Capacitação formulado por ALICE PFISTER SARCINELLI ALMILHATTI (Sequencial 1), o qual foi indeferido pela PROGEP/UFES sob o fundamento de que, em razão da entrada em vigor do Decreto nº. 9.991/2019, de partir de 06/09/2019, foi criada "uma série requisitos e normas acerca da licença para capacitação e determinou o limite de até 2% dos servidores da Universidade em licença simultaneamente, informamos que não foi possível conceder a licença para capacitação na data requerida, visto que a adequação dos normativos internos quanto às novas normas está em andamento" (Sequencial 12).
- 2. Inconformada, a interessada apresentou Pedido de Reconsideração, com base no art. 106 da Lei nº. 8.112/90, alegando que tal Decreto deveria incidir apenas sobre os requerimentos formulados após a sua entrada em vigor, o que não é o caso da Requerente, cujo pedido foi realizado em 16/08/2019, com aprovação pelo Conselho Departamental do CCS/UFES em 05/09/2019 (Sequencial 9).
- 3. Pois bem, a concessão de Licença-Capacitação é de competência do Reitor, que delegou esse poder ao Pró-Reitor de Gestão de Pessoas por meio da Portaria nº 30, de 9 de janeiro de 2019.
- 4. Por sua vez, para deslinde da controvérsia, devemos, primeiramente, analisar a natureza jurídica da concessão da Licença-Capacitação, para verificarmos se o ato de deferimento do afastamento pode se classificar como ato administrativo complexo, isto é, aquele que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único. Exemplos: a investidura de um funcionário é um ato complexo consubstanciado na nomeação feita pelo Chefe do Executivo e complementado pela posse e exercício dados pelo chefe da repartição em que vai servir o nomeado; (...) Essa distinção é fundamental para saber-se em que momento o ato se torna perfeito e impugnável: o ato complexo só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir desse momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial (Hely Lopes MEIRELLES, in Direito Administrativo Brasileiro, 34ªed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 174).
- 5. Verifica-se do texto transcrito que o elemento primordial para o conceito é a necessidade de várias vontades conjugadas para a formação ou existência do ato administrativo.
- 6. No entanto, concessão de Licença-Capacitação não se enquadra nesse conceito, uma vez que a manifestação da Câmara Departamental e do Conselho Departamental do respectivo Centro não possuem o poder de conceder o beneficio. De fato, o servidor só pode se afastar quando o Reitor no caso do Pró-Reitor, por delegação assina a respectiva Portaria, de sorte que as manifestações dos órgãos de hierarquia inferior são simples pareceres, apenas manifestações, favoráveis ou desfavoráveis ao pedido.

7. É por tal motivo, aliás, que o Reitor pode deferir o requerimento ainda que tenha havido posicionamentos contrários pelo Conselho Departamental, por exemplo; ou pode indeferir, mesmo que o pedido do funcionário tenha recebido positivo pela Câmara Departamental e pelo Conselho do Centro:

ESTATUTO DA UFES

Art. 35. É da competência do Reitor:

(...)

VI. nomear, exonerar *ex-officio*, <u>conceder</u> aposentadoria, <u>licenças</u> e afastamentos, efetuar contratação e rescisão de contrato de pessoal contratado por tempo determinado e praticar outros atos, da mesma natureza, na forma prevista em lei;

 (\ldots)

- 8. A própria Resolução do Conselho do CCS juntada a este processo confirma este entendimento, uma vez que não deferiu ou indeferiu o pedido, limitando-se a emitir *parecer* favorável ao requerimento (Sequencial 9).
- 9. Em conclusão, entendo que o ato é único (ato unitário), praticado exclusivamente pelo Reitor e está subordinado à lei vigente no momento em que é praticado e não à norma em vigor na data do requerimento.
- 10. Fixado este ponto, cabe agora apreciar se o Decreto nº 9.991/2019 está produzindo todos os efeitos nele previstos, ou seja, se todas as suas disposições (artigos) são de eficácia plena ou se há algumas de eficácia contida.
- Os artigos de **eficácia plena** são aqueles normas que desde a entrada em vigor do Decreto já estão aptos a produzir consequências, ou seja, são aqueles que possuem **aplicabilidade direta**, **imediata e integral**.
- 12. **Por seu turno,** as **normas de eficácia limitada** têm a sua aplicabilidade indireta, mediata e diferida, isto é, postergada, pois somente a partir de uma norma posterior poderão produzir eficácia. Esses dispositivos só podem produzir efeitos a partir da interferência de outra autoridade, ou seja, necessitam ser "regulamentados".
- Nota-se que o Decreto nº 9.991/2019 possui dispositivos que se enquadram nestas duas categoriais.
- 14. No que tange aos dispositivos de eficácia limitada, destacam-se o art. 8º e o art. 12:

Órgão central do SIPEC

Art. 8º O órgão central do SIPEC disponibilizará manifestação técnica para orientar a execução das ações de desenvolvimento relacionadas ao PDP.

 (\ldots)

Art. 12. O titular do órgão central do SIPEC <u>editará normas complementares</u> necessárias à execução do disposto neste Decreto, que incluirão:

I - os prazos para encaminhamento do PDP e do relatório anual de execução do PDP;

- II os prazos para o encaminhamento da manifestação técnica sobre o PDP aos órgãos e às entidades;
- III os prazos para conclusão do Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento e do relatório consolidado de execução dos PDP;
- IV o detalhamento das condições para a realização das despesas com desenvolvimento de pessoas, nos termos do disposto nos art. 16, art. 17 e art. 30;
- V o procedimento para a avaliação e a <u>aprovação do pedido de afastamento do servidor</u>, com as informações e os documentos necessários à instrução do pedido;
- VI a forma e o conteúdo da divulgação das informações de que trata o parágrafo único do art. 16;
- VII as condições e os prazos para a comprovação da efetiva participação do servidor na ação que gerou seu afastamento; e
- VIII o detalhamento das condições e dos critérios para reembolso das despesas comprovadamente efetuadas para custeio de inscrição e mensalidade de ação de desenvolvimento formal, presencial ou à distância, prevista no PDP.



(...)

- Art. 25. A licença para capacitação poderá ser concedida para:
- I ações de desenvolvimento presenciais ou à distância;
- II elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado ou tese de doutorado;
- III participação em curso presencial ou intercâmbio para aprendizado de língua estrangeira, quando recomendável ao exercício de suas atividades, conforme atestado pela chefia imediata; ou IV curso conjugado com:
- a) atividades práticas em posto de trabalho, em órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta dos entes federativos, dos Poderes da União ou de outros países ou em organismos internacionais; ou
- b) realização de atividade voluntária em entidade que preste serviços dessa natureza, no País ou no exterior.
- § 1º As ações de desenvolvimento de que trata o inciso I do **caput** poderão ser organizadas de modo individual ou coletivo.
- § 2º Os órgãos e as entidades poderão definir critérios de concessão da licença para capacitação de que trata a alínea "b" do inciso IV do **caput**, observado o disposto no <u>Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019</u>, e as condições para a concessão de afastamento estabelecidas no art. 19.
- § 3º A licença para capacitação poderá ser parcelada em, no máximo, seis períodos e o menor período não poderá ser inferior a quinze dias.
- § 4º Na hipótese de necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento de que tratam os incisos I e II do **caput** do art. 21, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação.
- Art. 26. O órgão ou a entidade poderá conceder licença para capacitação somente quando a carga horária total da ação de desenvolvimento ou do conjunto de ações seja superior a trinta horas semanais.
- Art. 27. O órgão ou a entidade estabelecerá, com base em seu planejamento estratégico, quantitativo máximo de servidores que usufruirão a licença para capacitação simultaneamente.

Parágrafo único. O quantitativo previsto pelo órgão ou pela entidade não poderá ser superior a dois por cento dos servidores em exercício no órgão ou na entidade e eventual resultado fracionário será arredondado para o número inteiro imediatamente superior.

Art. 28. A concessão de licença para capacitação caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação para titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

Parágrafo único. A autoridade responsável, na ocasião da concessão, considerará:

- I se o afastamento do servidor inviabilizará o funcionamento do órgão ou da entidade; e
- II os períodos de maior demanda de força de trabalho.
- Art. 29. O servidor poderá se ausentar das atividades no órgão ou na entidade de exercício somente após a publicação do ato de concessão da licença para capacitação.

Parágrafo único. O prazo para a decisão final sobre o pedido e a publicação do eventual deferimento é de trinta dia, contado da data de apresentação dos documentos necessários.

- 15. Concluo, assim, que, enquanto não forem editadas as normas complementares pelo SIPEC, vigoram os dispositivos da Universidade e do Decreto anterior, que não estabeleciam o limite de 2% dos servidores em exercício na UFES para afastamento, embora estabeleçam um limite, de modo que o interesse público, consistente na manutenção de força de trabalho suficiente na instituição para não prejudicar o serviço, estará preservado.
- 16. Por fim, informo que a manifestação e orientação definitivas sobre matéria de Pessoal, inclusive da matéria objetivo deste Parecer, é de competência do órgão central do SIPEC:



Lei nº 7.923/89

Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, <u>são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec</u>, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.

Era este o entendimento que gostaria de submeter à decisão de Vossa Senhoria.

Vitória, 08 de outubro de 2019.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO

PROCURADOR FEDERAL

Francisco Vielra Lima Neto
Procuradoria Geral da UFES
Procurador Chefe

Matricula SIAPE 0298168 OAB/ES 4.619

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068050488201955 e da chave de acesso db6f5d29